

Financer une rencontre internationale organisée par une communauté religieuse respecte la loi de 1905 et présente un intérêt local

Arrêt rendu par Conseil d'Etat

4 mai 2012
n° 336462

Sommaire :

L'interprétation d'une loi, fût-elle celle de 1905, ne cesse d'évoluer afin de s'adapter aux mutations de la société et à la décentralisation. Le Conseil d'État donne une nouvelle dimension à la neutralité de la dépense publique locale en distinguant les activités organisées par des groupes religieux et les activités culturelles. S'appuyant sur sa jurisprudence récente (CE 19 juill. 2011, *Cne de Trélazé*, req. n° 308544 ; CE 19 juill. 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône*, req. n° 308817, Lebon  ; AJDA 2011. 1460 , obs. M.-C. Montecler  ; *ibid.* 1667 , chron. X. Domino et A. Bretonneau  ; D. 2011. 2025, édito. F. Rome  ; AJCT 2011. 515 , obs. Maëlle Perrier  ; RFDA 2011. 967, concl. E. Geffray ) , le juge administratif permet à une commune d'attribuer une subvention à une association organisant une manifestation dont la dimension religieuse est indéniable dès l'instant qu'il est précisément prévu que l'intégralité des sommes allouées sera affectée à des activités non culturelles (ici des conférences pour la paix). Tout est donc une question de nuance (1).

Texte intégral :

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 10 février et 10 mai 2010 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, dont le siège est 7 rue Major Martin à Lyon (69001), représentée par son président ; la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt n° 07LY01079-07LY01113 du 21 avril 2009 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon, faisant droit aux requêtes de l'association Communauté Sant'Egidio France et de la commune de Lyon, a d'une part annulé le jugement n° 0506481 du 22 mars 2007 par lequel le tribunal administratif de Lyon a annulé la délibération du 20 juin 2005 du conseil municipal de Lyon attribuant à l'association Communauté Sant'Egidio France une subvention pour l'organisation de la 19^{ème} rencontre internationale pour la paix du 11 au 13 septembre 2005 à Lyon, et d'autre part, rejeté la demande présentée par elle et par M. Picquier devant ce tribunal et tendant à l'annulation de cette délibération ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M^{me} Emilie Bokdam-Tognetti, Auditeur,

- les observations de la SCP Boutet, avocat de la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, de la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat de l'association Communauté Sant'Egidio France et de la SCP Gaschignard, avocat de la commune de Lyon,

- les conclusions de M^{me} Emmanuelle Cortot-Boucher, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Boutet, avocat de la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, à la SCP Barthélemy, Matuchansky, Vexliard, avocat de l'association Communauté Sant'Egidio France et à la SCP Gaschignard, avocat de la commune de Lyon ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 20 juin 2005, le conseil municipal de Lyon a attribué à l'association Communauté Sant'Egidio France une subvention pour l'organisation à Lyon, du 11 au 13 septembre 2005, de la 19^{ème} rencontre internationale pour la paix ; que la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE et M. Picquier ont demandé au tribunal administratif de Lyon l'annulation de cette délibération ; que, par un jugement du 22 mars 2007, le tribunal a fait droit à cette demande ; que, par un arrêt du 21 avril 2009, contre lequel la FEDERATION DE LA LIBRE Pensee ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Lyon a, sur l'appel de l'association Communauté Sant'Egidio France et de la commune de Lyon, annulé ce jugement et rejeté la demande présentée devant le tribunal administratif de Lyon ;

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : " La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public " ; que l'article 2 de cette loi dispose : " La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. " ; qu'enfin, aux termes du dernier alinéa de l'article 19 de cette même loi, les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice d'un culte en vertu du titre IV de cette loi " ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes. Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques. " ;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905 que les collectivités territoriales ne peuvent accorder aucune subvention, à l'exception des concours pour des travaux de réparation d'édifices culturels, aux associations culturelles au sens du titre IV de cette loi ; qu'il leur est également interdit d'apporter une aide quelconque à une manifestation qui participe de l'exercice d'un culte ; qu'elles ne peuvent accorder une subvention à une association qui, sans constituer une association culturelle au sens du titre IV de la même loi, a des activités culturelles, qu'en vue de la réalisation d'un projet, d'une manifestation ou d'une activité qui ne présente pas un caractère culturel et n'est pas destiné au culte et à la condition, en premier lieu, que ce projet, cette manifestation ou cette activité présente un intérêt public local et, en second lieu, que soit garanti, notamment par voie contractuelle, que la subvention est exclusivement affectée au financement de ce projet, de cette manifestation ou de cette activité et n'est pas utilisée pour financer les activités culturelles de l'association ;

Considérant, d'une part, qu'une association dont l'une des activités consiste en l'organisation de prières collectives de ses membres, ouvertes ou non au public, doit être regardée, même si elle n'est pas une " association culturelle " au sens du titre IV de la loi du 9 décembre 1905, comme ayant, dans cette mesure, une activité culturelle ; que tel n'est pas le cas, en revanche, d'une association dont des membres, à l'occasion d'activités associatives sans lien avec le culte, décident de se réunir, entre eux, pour prier ; que, dès lors, en jugeant que les seules circonstances qu'une association se réclame d'une confession particulière ou que

certaines de ses membres se réunissent, entre eux, en marge d'activités organisées par elle, pour prier, ne suffisent pas à établir que cette association a des activités culturelles, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ;

Considérant, d'autre part, qu'il ressort des pièces du dossier soumis à la cour que la 19^{ème} rencontre internationale pour la paix a donné lieu à un ensemble de tables rondes et de conférences consacrées, dans l'esprit des rencontres d'Assise du 27 octobre 1986, au " courage d'un humanisme de paix " et a réuni plusieurs centaines d'invités et plusieurs milliers de participants ; qu'après avoir relevé que cette manifestation ne comportait la célébration d'aucune cérémonie culturelle et que l'association organisatrice s'était bornée à prévoir un horaire libre, afin que les fidèles des différentes confessions puissent, s'ils le souhaitaient, participer, dans des édifices culturels de leur choix, à des prières, la cour a jugé que, alors même que des personnalités religieuses figuraient parmi les participants et que certaines conférences portaient sur des thèmes en rapport avec les différentes religions représentées, la manifestation ne présentait pas un caractère culturel et que la commune de Lyon avait pu, sans méconnaître les dispositions précitées de la loi du 9 décembre 1905, apporter un concours financier pour son organisation ; qu'en statuant ainsi, la cour a exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis et n'a pas commis d'erreur de droit ;

Considérant, en deuxième lieu, que l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales dispose " Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération " ;

Considérant qu'en jugeant que ces dispositions n'imposaient pas, en l'absence de demande de leur part, la communication des comptes et des statuts de l'association Communauté Sant'Egidio France aux conseillers municipaux préalablement à l'adoption de la délibération décidant d'octroyer une subvention à cette association pour l'organisation de la 19^{ème} rencontre internationale pour la paix et en estimant que l'information délivrée aux membres du conseil municipal avait été suffisante pour leur permettre d'exercer leurs attributions et avait satisfait aux exigences de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ni dénaturé les faits qui lui étaient soumis ;

Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 2121-29 du même code : " Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune " ;

Considérant qu'en jugeant que la tenue à Lyon de la 19^e rencontre internationale pour la paix, qui respectait le principe de neutralité à l'égard des cultes, était, eu égard au nombre important des participants, notamment étrangers, et à l'intervention au cours des tables rondes de nombreuses personnalités nationales et internationales, positive pour " l'image de marque " et le rayonnement de la commune de Lyon et qu'elle était de nature à contribuer utilement à la vie économique de son territoire, et en en déduisant que l'octroi de la subvention en litige présentait un caractère d'intérêt public communal et que la délibération du conseil municipal du 20 juin 2005 trouvait dès lors un fondement légal dans les dispositions précitées de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, la cour a exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis et n'a entaché son arrêt ni de contradiction de motifs ni d'erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE le versement à la commune de Lyon d'une somme de 3 000 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Décide :

Article 1^{er} : Le pourvoi de la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE est rejeté.

Article 2 : La FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE versera à la commune de Lyon une somme de 3 000 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la FEDERATION DE LA LIBRE PENSEE ET D'ACTION SOCIALE DU RHONE, à l'association Communauté Sant'Egidio France et à la commune de Lyon.

Copie en sera adressée pour information au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Demandeur : Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône

Texte(s) appliqué(s) :

Code général des collectivités territoriales - art. L. 2121-13 - art. L. 2121-29

Loi du 9 décembre 1905 - art. 1 - art. 2 - art. 19

Mots clés :

FINANCES LOCALES * Finances communales * Manifestation culturelle et culturelle * Subvention * Intérêt local

(1) Par une délibération du 20 juin 2005, le conseil municipal de Lyon a décidé d'attribuer la somme de 100 000 € à l'association d'obédience catholique Sant'Egidio afin qu'elle puisse organiser, sur le territoire communal, la 19^e rencontre internationale pour la paix. Estimant que cette dépense était contraire à la loi de 1905 et qu'elle ne présentait pas d'intérêt local, la Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône a formé un recours pour excès de pouvoir contre la délibération. Elle posait la question suivante : « Est-ce financer un culte que de subventionner une association catholique qui organise une rencontre à l'occasion de laquelle il est loisible aux participants de prier pour la paix dans le monde » ?

Pour confirmer la légalité de cette subvention, le juge administratif s'est livré à une analyse du projet. Dans un premier temps, il a examiné le statut de l'association ayant sollicité la subvention. La communauté Sant'Egidio est une organisation catholique fondée à Rome en 1968 dont les activités consistent notamment à organiser les rencontres annuelles interreligieuses. Pour le Conseil d'État, il ne s'agit pas d'une association culturelle puisque son objet exclusif n'est pas d'organiser la célébration d'un culte. Qu'elle soit catholique, et que ses membres se réunissent en marge des rencontres pour prier, ne permet pas de la classer parmi les associations culturelles.

Ensuite, le juge a examiné l'événement prévu. Le juge rappelle que cette rencontre internationale vise à organiser une série de tables rondes et de conférences « dans l'esprit des rencontres d'Assise du 27 octobre 1986 ». La dimension religieuse est donc plus qu'évidente puisque ces rencontres ont été instaurées par Jean-Paul II afin de relancer le dialogue interreligieux. Cependant religieux ne veut pas dire culturel. « (...) après avoir relevé que cette manifestation ne comportait la célébration d'aucune cérémonie culturelle et que l'association organisatrice s'était bornée à prévoir un horaire libre, afin que les fidèles des différentes confessions puissent, s'ils le souhaitaient, participer, dans des édifices culturels de leur choix, à des prières, la cour a jugé que, alors même que des personnalités religieuses figuraient parmi les participants et que certaines conférences portaient sur des thèmes en rapport avec les différentes religions représentées, la manifestation ne présentait pas un caractère culturel ». Le caractère oecuménique du programme, l'absence de contrainte à la prière en marge de l'événement auraient donc suffi à caractériser la laïcité de l'événement. Seul le financement

direct d'un culte précis est donc interdit par la loi.

Enfin, pour pouvoir être légale, la dépense devait présenter un intérêt local (CGCT, art. L. 2121-29). Les Rencontres internationales pour la paix ont vocation à faire venir à Lyon des participants du monde entier, donner une « image » positive et emporter des retombées économiques pour la ville. L'organisation d'un tel événement assure une forme de publicité à la commune que le conseil municipal considère comme positive. Par conséquent le juge admet l'existence d'un intérêt local suffisant. Le Conseil d'État n'a pas à se prononcer sur les choix politiques des élus locaux, respectant ainsi le principe de libre administration. Une personne morale de droit public est donc libre de développer son image et sa réputation, quitte pour cela à assumer un positionnement « religieux », forme d'oecuménisme non cultuel. Est-ce la laïcité du XXI^e siècle ?

Éric Péchillon

Rappel pratique : Pour parvenir à justifier la légalité d'une dépense, il est indispensable de démontrer l'intérêt local du financement. Les collectivités territoriales peuvent faire le choix de développer leur image en finançant des activités qui ne profitent pas exclusivement à leurs habitants mais qui leur assurent une visibilité et une renommée. Il peut s'agir de financer une manifestation régulière, comme un festival, ou un événement unique. Les limites sont de ne violer aucune loi et que la subvention soit exclusivement affectée au projet.

Sur les aides financières, aux manifestations culturelles (v. note V. Grillet-Carabajal, AJCT 2012. 287¹).